



UPRAVLJANJE LOKALNIM JAVNIM FINANSIJAMA U PERIODU PANDEMIJE COVID-19

LEKCIJE ZA LOKALNE

SAMOUPRAVE U NOVOM

PAZARU, SJENICI I TUTINU



UPRAVLJANJE LOKALNIM JAVNIM
FINANSIJAMA U PERIODU PANDEMIJE
COVID-19: LEKCIJE ZA LOKALNE
SAMOUPRAVE U NOVOM PAZARU,
SJENICI I TUTINU

O projektu:

Ova publikacija nastala je u okviru projekta “Evropa sa nama: promocija EU vrednosti u jugozapadnoj Srbiji u kontekstu oporavka od COVID-19” koji je podržan od strane ambasade Nemačke u Srbiji. Projekat ima dva osnovna cilja – da unapredi kapacitete i znanja trenutnih i svih budućih pružalaca usluga i donosioca odluka na lokalnom nivou i da uspostavi mehanizam kontinuiranog učenja i izgradnje kapaciteta osoba koje zagovaraju javne politike u skladu sa EU vrednostima na lokalnom nivou.

UVOD

Tokom decembra 2019. godine u Kini su zabeleženi prvi slučajevi zaraze korona virusom, koja se ubrzano širila i izazvala pandemiju globalnih razmera (He, Niu, Sun & Li, 2020). Shodno rasprostranjenosti, socijalnom i ekonomskom uticaju, u pitanju je jedna od najvećih pandemija sa kojom se svet ikad suočio (Ceylan, Ozkan & Mulazimogullari, 2020). Značajne ljudske žrtve i teške društvene posledice pandemije COVID-19 praćene su i velikim padom ekonomske aktivnosti. Pandemijom začeta ekonomska kriza je dostigla egal sa velikom ekonomskom krizom s kojom se svet nosio početkom 30-ih godina prošlog veka (Vujović, 2021). S obzirom na to da se čovečanstvo u dugom vremenskom periodu nije suočilo sa pandemijom sličnog obima, verovatnoća pojave globalne pandemije i potencijalna snaga njenog socio-ekonomskog uticaja su sve vreme bile minimizirane (Ramelli & Wagner, 2020; Rizvi, Mirza, Naqvi & Rahat, 2020). Posledica toga je nepostojanje sistemskog pristupa upravljanju krizama ovog tipa (Phan & Narayan, 2020). Da bi se navedeni problem prevazišao, ubrzo je kreiran set mera, čija priroda i efikasnost u upravljanju posledicama pandemije COVID-19 su postale predmet interesovanja „akademske javnosti, vladinih zvaničnika i opšte javnosti“ (Chan, Chen, Ma, Sze & Liu, 2021, str. 173).

Jedna od posledica aktuelne pandemije je i ogroman pritisak na javne finansije, usled neophodnosti „kreiranja dodatnih javnih usluga i proširenja postojećih“, s jedne strane, i ogromnog pada javnih prihoda, s druge strane (Ahrens & Ferry, 2021, str. 12). „Na prvoj liniji fronta“ u borbi protiv posledica aktuelne pandemije našle su se lokalne samouprave, koje su bile primorane da dodatno ulažu „u obrazovanje, socijalnu zaštitu i zdravstvenu negu“ (NALAS, 2020, str. 82). Pojedine lokalne samouprave su se pokazale uspešnim, naročito prilikom prvih udara krize, preuzimajući lidera i oslonca uznemirenoj lokalnoj zajednici (Dzigbede, Gehl & Willoughby, 2020). Ipak, nijedna lokalna samouprava nije bila pošteđena negativnog dejstva pandemije COVID-19, pri čemu su posebno teško bili pogođeni veliki gradovi, gradovi koji su u periodu pandemijske krize značajno proširili set socijalnih usluga koje pružaju i gradovi čija je ekonomska situacija bila nepovoljna i pre krize (NALAS, 2020, str. 82).

U nastavku je data detaljnija analiza upravljanja lokalnim javnim finansijama u periodu aktuelne pandemije. U prvom delu su predstavljena iskustva upravljanja lokalnim javnim finansijama u periodu pandemije COVID-19. U drugom delu su navedene mere ublažavanja ekonomskih posledica pandemije COVID-19 u Republici Srbiji i analizirano stanje javnih finansija i privredni položaj Novog Pazara, Sjenice i Tutina. U trećem delu analizirane su mogućnosti unapređenja procesa upravljanja lokalnim finansijama.

I

Lokalne samouprave su nadležne za pružanje brojnih javnih usluga i od njihove efikasnosti dobrim delom zavisi uspešnost upravljanja pandemijskom krizom, kao i brzina oporavka od krize (Ahrens & Ferry, 2021, str. 12). Lokalne samouprave širom sveta su u većoj ili manjoj meri osposobljene za upravljanje vanrednim situacijama izazvanim prirodnim nepogodama, dok je upravljanje pandemijskim krizama za većinu njih nepoznanica (navedeno prema Dzigbede, Gehl & Willoughby, 2020, str. 635). Upravo je to jedan od faktora ograničenja sposobnosti lokalnih samouprava da se nose sa socio-ekonomskim posledicama aktuelne pandemije. Drugi faktor su lokalne javne finansije (navedeno prema Green & Loualiche, 2021).

Naime, lokalnim samoupravama je pandemija, pored tekućih, nametnula i obavezu pružanja dodatnih javnih usluga, što je iziskivalo povećanje lokalne javne potrošnje. S druge strane, kao posledica pandemije, došlo je do, po intenzitetu i brzini, nezabeleženog pada lokalnih javnih prihoda, koji su osnova za finansiranje javnih usluga. Finansijski položaj lokalnih samouprava dodatno otežalo i to što, za razliku od centralnih vlada, one imaju vrlo ograničene mogućnosti popunjavanja budžeta dodatnim zaduživanjem (NALAS, 2020, str. 83).

Nama su posebno interesantna istraživanja koja se bave socio-ekonomskim posledicama pandemijske krize u gradovima Jugoistočne Evrope (NALAS, 2020). Pomenuta istraživanja pokazuju da je očekivani pad lokalnih javnih prihoda u 55% ispitanih slučajeva veći od 15% u odnosu na 2019. godinu (Ibid, str. 83). Očekuje se da će ukupan pad javnih prihoda lokalnih samouprava u ovom delu Evrope do 2022. godine biti čak 30% u odnosu na javne prihode naplaćene u 2019. godini (Ibid). Smatra se da je za oporavak lokalnih javnih finansija od ovako drastičnog pada javnih prihoda potrebna cela decenija. Shodno navedenom, ne čudi činjenica da je upravo nedostatak finansijskih resursa označen kao ključni izazov u upravljanju pandemijskom krizom, daleko značajniji od nedostatka ljudskih resursa, tehničkih kapaciteta i opremljenosti i nepostojanja adekvatnog seta pravila upravljanja krizom (Ibid, str. 23).

Od ukupnih lokalnih javnih prihoda, najveći pad je ostvaren kod izvornih lokalnih javnih prihoda, dok su sredstva koja lokalnim samoupravama transferiše država opala u znatno manjem obimu (Ibid, str. 30). I pored značajnog smanjenja raspoloživih javnih prihoda, lokalne samouprave su se retko odlučivale na zaduživanje, što je često posledica ograničenja koje nameće centralna vlast (Ibid, str. 83). Konkretno u Republici Srbiji, prema podacima iz jula 2020. godine, nijedna lokalna samouprava se nije dodatno zadužila pod uticajem aktuelne pandemije, svega 14% je planiralo da to uradi, a ostale uopšte nisu ni razmatrale dodatno zaduživanje (Ibid, str. 36). Svesne da bez privrednog oporavka ne može doći do fiskalne stabilizacije, lokalne samouprave u Jugoistočnoj Evropi su među merama socio-ekonomskog oporavka posebnu pažnju posvetile merama ekonomske podrške i fiskalnog rasterećenja (30%), slede mere na polju socijalne zaštite (28%), zdravstvene zaštite (17%), digitalizacije (13%), upravljanja krizom (9%) i obrazovanja (4%) (Ibid, str. 57).

Aktuelna pandemija je pokazala da se lokalne samouprave razlikuju po više osnova i da su upravo te razlike izvor njihove različite uspešnosti u upravljanju pandemijskom krizom. Jedan od načina klasifikovanja lokalnih samouprava je prema stepenu njihove autonomije i upravljačke aktivnosti, s jedne strane, i stepenu oslanjanja i poverenja u centralnu vlast (navedeno prema Plaček, Špaček & Ochrana, 2020). Prema ovom načinu klasifikovanja, lokalne samouprave mogu biti *pasivne*, ukoliko postoji visok stepen oslanjanja na centralnu vlast i nizak stepen aktivnosti i autonomije, *aktivne*, ukoliko postoji visok stepen oslanjanja na centralnu vlast i visok stepen aktivnosti i autonomije, *neangažovane*, za koje su karakteristični niski stepeni i sopstvenog angažovanja i oslanjanja na centralnu vlast, i *šizofrene*¹, koje se isključivo oslanjaju na sopstvene resurse i delovanje. Prva kategorija lokalnih samouprava je pokazala nizak nivo inicijative, nije razvijala sopstvene programe upravljanja krizom i oporavka i u potpunosti je zavisila od mera i pomoći centralne vlasti (Ibid, str. 113-114). Druga kategorija obuhvata lokalne samouprave koje su imale proaktivan pristup krizi i prve mere za ublažavanje dejstva pandemijske krize su usvojile pre centralne vlasti, dok u kasnijim fazama aktivno sarađivale sa centralnim vlastima i pokazale se najuspešnijim u prevladavanju

¹ Ovaj nimalo laskavi epitet ponele su lokalne samouprave koje nemaju dobar odnos sa centralnim vlastima i „koje, s jedne strane, ne dopuštaju bilo kakvo mešanje centralnih vlasti, a, s druge strane, zahtevaju finansijsku pomoć i podršku od centralnih vlasti“ (Plaček, Špaček & Ochrana, 2020, str. 114).

izazova koje nametnula pandemija COVID-19 (Ibid, str. 114). Treća i četvrta kategorija su bile relativno retko zastupljene (Ibid).

Pandemija COVID-19 je na eklatantan način pokazala koliko kvalitetno lokalne vlasti upravljaju lokalnim privrednim kretanjima i javnim finansijama. Pokazalo se da je stabilnost lokalnih javnih finansija prevashodno bazirana na snazi i stabilnosti lokalne privrede. Lokalne samouprave koje su najuspešnije prošle kroz pandemijsku krizu vodile su proaktivnu politiku upravljanja javnim finansijama, kroz podsticanje „samodovoljnosti, inovacija, preduzetništva, redefinisanja ključnih aktivnosti i načina pružanja usluga, unapređenje postojećih i razvoj novih usluga i privlačenje novih korisnika usluga“ (Ahrens & Ferry, 2020, str. 815). S druge strane, reaktivni pristup upravljanju javnim finansijama podrazumeva povećanje/smanjenje fiskalnog opterećenja privrede i stanovništva, povećanje/smanjenje troškova, upravljanje veličinom organizacije i eventualnu prodaju imovine, shodno socio-ekonomskim trendovima (Ibid).

II

Države širom sveta su nametnule ograničenja kretanja i privređivanja kako bi se usporilo, a konačno i zaustavilo širenje COVID-19 (Cheema-Fox, LaPerla, Serafeim & Wang, 2020; Hasan, Politsidis & Sharma, 2020). Da bi se ograničio na ovaj način izazvan pad privredne aktivnosti, uvedene su brojne fiskalne i monetarne mere (Jiang, Hou, Wang & Liu, 2021), među kojima se izdvajaju (Institut za razvoj i inovacije, 2020, str. 3): mere poreske politike, mere direktnih podsticaja iz budžeta i mere za očuvanje likvidnosti. Praksa je pokazala da je blagovremenost u sprovođenju mera ekonomske politike jedan od ključnih faktora uspešnosti u ublažavanju negativnih ekonomskih posledica aktuelne pandemije (navedeno prema Randelović, 2021). U grupu država koje su blagovremeno sprovele ekonomske mere spada i Republika Srbija, zahvaljujući čemu je ostvaren ispotprosečan pad privrednih aktivnosti u periodu pandemijske krize (Institut za razvoj i inovacije, 2020, str. 3). Ekonomske mere su sprovedene kroz tri paketa pomoći u iznosu od 675,9 milijardi dinara, pri čemu su prvim paketom obuhvaćene sve tri gorenavedene mere, drugim paketom prve dve, dok se treći paket odnosio na pomoć sektoru turizma² (Ibid, str. 16-22).

Najkorišćeniji oblici pomoći iz prvog paketa bili su *direktna pomoć preduzećima kroz uplatu minimalne zarade* (72,3%) i *odlaganje plaćanja poreza na zarade i doprinose* (54,2%), dok su najbolje ocenjeni oblici pomoći *krediti za likvidnost preko Fonda za razvoj* (4,0) i *direktna pomoć preduzećima kroz uplatu minimalne zarade* (3,5) (Ibid, str. 23). Pomoć predviđenu drugim paketom koristilo je više od polovine preduzeća obuhvaćenih istraživanjem, pri čemu su *direktna pomoć preduzećima kroz uplatu 60% minimalne zarade u avgustu i septembru* i *odlaganje obaveze plaćanja poreza na zarade i doprinose za jedan mesec* ocenjeni približno istom ocenom (3,4 i 3,2) (Ibid, str. 23)³.

Iako je korisnost sprovedenih ekonomskih mera nesumnjiva, ne treba zanemariti ni njihove nedostatke (navedeno prema Ibid, str. 25-26):

² U istraživanju koje je sproveo Institut za razvoj i inovacije, nije prikazan obim korišćenja pomoći predviđene trećim paketom, kao ni ocena tih mera, zbog nedovoljnog broja ispitanih preduzeća koja su imala pravo na korišćenje ovog oblika pomoći.

³ Pomoć novoosnovanim preduzećima nije korišćena jer su pravo na ovaj oblik pomoći imala samo preduzeća osnovana u periodu 15. 3 – 20. 7. 2020. godine, a istraživanjem obuhvaćena preduzeća su osnovana pre toga (Institut za razvoj i inovacije, 2020, str. 24).

1. Realizovane mere ekonomske pomoći finansirane su velikim zaduživanjem u inostranstvu, što predstavlja finansijski teret za kompletno stanovništvo Republike Srbije.
2. Pružanje pomoći svim preduzećima, kako je predviđeno u prva dva paketa, moguće je samo kratkoročno, dok u dugom roku pomoć treba prevashodno usmeriti ka preduzećima kojima je najpotrebnija.
3. Mere ekonomske pomoći su uvedene relativno kasno, mesec dana nakon uvođenja vanrednog stanja, zbog čega je značajan broj preduzeća podneo teške ekonomske posledice.

Od posebnog značaja za ovu studiju su jedinice lokalne samouprave Novi Pazar, Sjenica i Tutin. Novi Pazar spada u kategoriju nedovoljno razvijenih jedinica lokalnih samouprava čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60% do 80% republičkog proseka⁴. Dugogodišnja nepovoljna privredna kretanja pokazuju da su potencijali koje ovaj grad ima, kao administrativni i univerzitetski centar, i doskorašnji centar tekstilne industrije, veoma slabo iskorišćeni. Nedovoljno razvijena privreda direktno je dovela do toga da Grad Novi Pazar ostvaruje ispotprosečne budžetske prihode.⁵ Poređenja radi, budžetski prihodi Republike Srbije po glavi stanovnika u 2020. godini iznosili su 45.970 dinara, regiona Šumadije i Zapadne Srbije, kojem Novi Pazar, Sjenica i Tutin pripadaju, 35.492, Raške oblasti 33.605, dok u Novom Pazaru iznose 27.195 dinara. Slična situacija je i sa zaposlenošću. Na nivou Republike je na hiljadu stanovnika zaposleno 321, Regiona 293, Oblasti 246, dok u Novom Pazaru svega 186. Pokazatelj nepovoljnog stanja javnih finansija u Novom Pazaru je i budžetski deficit, koji je u 2020. godini iznosio blizu 114 miliona dinara, što je povećanje od čak 2,5 puta u odnosu na deficit iz 2019. godine. U skladu sa zahtevima pandemijske krize, u 2020. godini Grad Novi Pazar je povećao ulaganja u *obrazovanje* za 4,43% i *zdravstvenu i socijalnu zaštitu* za 17,64%.

Sjenica spada u kategoriju izrazito nedovoljno razvijenih jedinica lokalnih samouprava čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka. Budžetski prihodi Sjenice po glavi stanovnika u 2020. godini iznosili su 33.388 dinara, što je slabiji rezultat u odnosu na Republiku, Region i Oblast⁶. Sjenica beleži zaostatak i kad je u pitanju zaposlenost, koja je u 2020. godini iznosila 197 na hiljadu stanovnika (Zlatiborska oblast 302). S druge strane, u obe posmatrane godine (2019. i 2020. godina), Sjenica ostvaruje budžetski suficit (722.000 i 6.299.000 dinara). Slično Gradu Novom Pazaru, Sjenica je u 2020. godini povećala ulaganja u *obrazovanje* za 2,2% i *zdravstvenu i socijalnu zaštitu* za 9,73%.

Tutin spada u kategoriju devastiranih područja sa stepenom razvijenosti ispod 50% republičkog proseka. Budžetski prihodi Tutina po glavi stanovnika u 2020. godini iznosili su 33.527 dinara, što je slabiji rezultat u odnosu na Republiku, Region i Oblast⁷. Tutin beleži zaostatak i kad je u pitanju zaposlenost, koja je u 2020. godini iznosila 151 na hiljadu stanovnika. S druge strane, nakon budžetskog suficita ostvarenog u 2019. godini (11,2 miliona dinara), u 2020. godini odnos budžetskih prihoda i rashoda u Tutinu je znatno pogoršan i ostvaren je deficit u iznosu od 23,4 miliona dinara. Tutin je u 2020. godini povećao ulaganja u *obrazovanje* za 4,04% i *zdravstvenu i socijalnu zaštitu* za 6,76%.

⁴ Stepem razvijenosti Novog Pazara, Sjenice i Tutina naveden je na osnovu Uredbe o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu.

⁵ Podaci o budžetskim prihodima i rashodima, budžetskom suficitu/deficitu, zaposlenosti i zaduživanju su preuzeti iz publikacija „Opštine i regionu u Republici Srbiji“ za 2020. i 2021, koje izdaje Republički zavod za statistiku.

⁶ Sjenica pripada Zlatiborskoj oblasti u kojoj su budžetski prihodi *per capita* u 2020. godini iznosili 43.276 dinara.

⁷ Tutin pripada Raškoj oblasti.

Na osnovu navedenih pokazatelja privrednih kretanja i javnih finansija u posmatranim gradovima i opštinama, može se zaključiti da se Novi Pazar, Sjenica i Tutina i u regularnim okolnostima nalaze u nepovoljnoj ekonomskoj situaciji. Shodno tome, ove jedinice lokalne samouprave ne mogu pružiti adekvatnu ekonomsku i tehničku podršku svom stanovništvu i privredi čak i u vanrednim okolnostima slabijeg intenziteta od aktuelne pandemijske krize. To ih čini u potpunosti zavisnim od centralne vlasti i mera koje se sprovode na nacionalnom nivou. S druge strane, pandemijska kriza je ponudila i vredne lekcije za lokalne samouprave, koje mogu biti veoma korisne i jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji, a kojima ćemo se detaljnije baviti u nastavku ove studije.

III

Proučavajući uticaj pandemijske krize na stanje lokalnih javnih finansija, OECD je u svojoj studiji naveo ključne faktore otpornosti lokalnih javnih finansija na eksterne šokove (OECD, 2020, navedeno Nemeč & Špaček, 2020, str. 844): stepen decentralizacije vlasti, osetljivost lokalnih javnih finansija na ekonomske fluktuacije, sposobnost apsorpcije izuzetnih spoljnih stresova od strane lokalnih samouprava, fiskalno zdravlje i opseg i efikasnost politika podrške koje sprovodi centralna vlast. Pandemijska kriza je pokazala da postoje brojne slabosti u funkcionisanju javnog sektora, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Neke slabosti su bile primetne i pre aktuelne krize, dok su druge izašle na videlo tek u periodu krize. Međutim, zajedničko za sve njih je to što u većoj ili manjoj meri štete efikasnosti javne uprave i čine javni sektor nedovoljno spremnim i otpornim na eksterne šokove. U poslednje dve godine sprovedena su brojna istraživanja na temu uspešnosti nošenja javnog sektora sa izazovima indukovanim pojavom COVID-19. Analizom tih istraživanja može se doći do vrednih preporuka za unapređenje javnog sektora i javnih finansija, naročito na nivou lokalnih samouprava.

*Prvo*⁸, neophodno je razviti multilateralni pristup upravljanju krizama i oporavkom nakon kriza, što podrazumeva aktivnu i ravnopravnu saradnju centralnih i lokalnih vlasti (Wright, 2020, str. 339). Pristup po kojem su lokalne vlasti samo obični izvršioци naloga centralne vlasti se pokazao potpuno neefikasnim. Stoga je potrebno unaprediti ulogu lokalnih samouprava i promovisati ih u „vitalne lidere zajednice“ (Ibid). Pokazalo se da, ipak, ova preporuka nije usvojena u značajnom broju država. Dobar primer je Jugoistočna Evropa. Samo polovina država iz navedenog regiona je razvila strategiju socio-ekonomskog oporavka od posledica pandemijske krize, a svega trećina pomenutog uzorka je svoje strategije razvila u koordinaciji sa lokalnim samoupravama (NALAS, 2020, str. 84).

Drugo, lokalne samouprave mogu uspešno obavljati svoju funkciju i upravljati krizama jedino ukoliko raspolažu dovoljnim finansijskim sredstvima i ako im centralne vlasti omoguće fleksibilnost i autonomiju u obavljanju njihovih zadataka (navedeno prema NALAS, 2020, str. 86).

Treće, lokalne samouprave moraju imati značajniju ulogu po pitanju lokalnog privrednog razvoja, što je neophodno potkrepiti „zakonskim rešenjima, finansijskom podrškom i jačanjem svesti lokalnih aktera“ (Ibid, str. 88). Značaj lokalne privrede je posebno porastao u periodu pandemijske krize, kada su zbog ograničenja međunarodnih kretanja inostrani proizvodi postali

⁸ Redosled navođenja preporuka ne odražava nužno veličinu njihovog značaja.

teže dostupni i skuplji. Lokalne samouprave moraju pomagati lokalnim privrednim akterima da nesmetano posluju i podsticati lokalne potrošače da kupuju lokalne proizvode (Ibid, str. 85).

Četvrto, u strukturi prihoda velikog broja lokalnih samouprava značajan udeo imaju javni prihodi koji pokazuju visok stepen elastičnosti u odnosu na privredna kretanja. Stoga u cilju jačanja finansijske stabilnosti i otpornosti lokalnih samouprava, neophodno je restrukturirati izvore prihoda i povećati udeo javnih prihoda koji su otporni na privredne fluktuacije (UN-Habitat, 2021, str. 124). U toku aktuelne krize još jasnije se potvrdila neophodnost rekonstrukcije administrativnog aparata lokalnih samouprava, čime bi se značajno unapredila efikasnost upravljanja lokalnim javnim finansijama kroz „smanjenje transakcionih troškova i povećanje efikasnosti ubiranja“ javnih prihoda (Ibid).

Peto, pandemijska kriza je stvorila potrebu za novim izvorima finansiranja lokalnih samouprava, naročito onih koje i inače svoje rashode teško pokrivaju ostvarenim prihodima i koje ne raspoložu odgovarajućim sigurnosnim rezervama (Ibid). Najzastupljeniji eksterni izvori finansiranja, koji su pre aktuelne krize relativno retko korišćeni, su „donacije građana, privatnih biznisa i organizacija civilnog društva“ i „grantovi bilateralnih i multilateralnih institucija“ (Ibid). Obezbeđenje dodatnih izvora finansiranja lokalnih samouprava dobrim delom zavisi i od njihovih „kapaciteta da apsorbuju i upravljaju sredstvima“ (NALAS, 2020, str. 87) koja se nude⁹, u čemu im, takođe, može pomoći centralna vlast.

Šesto, kao neizostavni deo upravljanja lokalnim javnim finansijama mora postojati scenario analiza, na osnovu koje lokalne samouprave mogu proceniti kako makroekonomska i mikroekonomska kretanja mogu uticati na budžetske prihode i rashode, i utvrditi potencijalno odstupanje raspoloživih finansijskih resursa u uslovima recesije i ekspanzije odnosu na normalne okolnosti (navedeno prema Ahrens & Ferry, 2021). Drugi element koji proces upravljanja lokalnim javnim finansijama treba da sadrži je *fiskalni sistem ranog upozorenja*. Pomenuti sistem može funkcionisati na više načina: *određivanjem ključnih pokazatelja finansijskog stanja lokalnih javnih finansija i njihovih kritičnih vrednosti*, čije dostizanje označava problematično upravljanje lokalnim javnim finansijama, i *povremenim anketiranjem lokalnih organa vlasti i ovlašćenih pojedinaca po pitanju upravljanja lokalnim javnim finansijama* (navedeno prema Propheter & Mata, 2021). Koristeći dobijene procene ekonomskih kretanja i fiskalni sistem ranog upozorenja, lokalne vlasti mogu značajno unaprediti proces kreiranja sopstvenih budžeta, čime se unapređuje i proces upravljanja lokalnim javnim finansijama i finansijska otpornost lokalnih jedinica samouprave na predviđene i nepredviđene eksterne izazove.

Sedmo, digitalizacija procesa poslovanja i pružanja javnih usluga se već godinama sprovodi, ali je do punog izražaja došla njena neophodnost nakon pojave pandemije COVID-19 i nametanja obaveze socijalnog distanciranja kao mere sprečavanja širenja zaraze. Rad na daljinu je u mnogim sektorima postao jedina opcija, dok je kompletan obrazovni sistem u prvim mesecima pandemije u potpunosti prešao na onlajn pristup održavanja nastave. Da bi obrazovni i poslovni sistem, kao i sistem pružanja javnih usluga, u potpunosti koristili beneficije koje digitalizacija nudi, neophodno je obezbediti adekvatnu tehničku i pravnu infrastrukturu (navedeno prema NALAS, 2020, str. 88). Na taj način digitalizacija bi omogućila ne samo nesmetano funkcionisanje društvenog sistema u vanrednim okolnostima, već i unapređenje efikasnosti korišćenja brojnih javnih i privatnih usluga, uz znatno manje napora i niže troškove. Na tom zadatku lokalne samouprave se mogu osloniti na privatni sektor, koji je već dokazao da može

⁹ Evropska unija je izdvojila 410 miliona evra za pomoć zemljama Zapadnog Balkana u procesu oporavka od posledica pandemijske krize (NALAS, 2020, str. 87).

u kratkom roku razviti napredna digitalna rešenja neophodna javnom sektoru, a istovremeno se na taj način podstiče razvoj lokalnog IT sektora, kao jedne od najpropulzivnijih privrednih grana (navedeno prema UN-Habitat, 2021, str. 125).

Osmo, lokalne samouprave treba da budu usmerene na potrebe lokalnih zajednica i ostvaruju aktivnu i kontinuiranu saradnju s njima, saradjući pritom sa svim relevantnim faktorima u zajednici, uključujući javni, privatni i neprofitni sektor (Dzigbede, Gehl & Willoughby, 2020, str. 642). Lokalne samouprave moraju biti stvarni predvodnici zajednica koje su pod njihovom jurisdikcijom, kreirajući mreže saradnje (Ibid), usmerene na rešavanje problema koji lokalne zajednice opterećuju. Posebnu pažnju treba obratiti na najugroženije članove zajednice (NALAS, 2020, str. 83), kreiranjem sistema za „distribuciju finansijske i nefinansijske podrške građanima u nevolji, u saradnji sa centralnim vlastima“ (detaljnije UN-Habitat, 2021, str. 126). Posebno je bitno podsticati volonterske aktivnosti u zajednici, jer se pomoću njih „promoviše solidarnost, olakšava socijalna inkluzija i izgrađuje društveni kapital“ (NALAS, 2020, str. 88).

ZAKLJUČAK

Pandemija COVID-19 je suočila svet sa brojnim teškim izazovima i prouzrokovala ogromne gubitke ljudskih i finansijskih resursa, koje neće biti moguće lako i brzo nadoknaditi. Pod posebnim pritiskom se našao javni sektor, koji je trebalo da odigra ulogu lučonoše tokom pandemijske krize i istovremeno očuva svoje finansijsko zdravlje i omogući normalno funkcionisanje društvenog i privrednog sistema. Naročito veliki teret stavljen je na leđa lokalnih samouprava, koje su se našle na prvoj liniji odbrane zajednica koje predstavljaju i predvode. Njihova situacija je dodatno otežana time što u periodu kada su usled pandemijske krize značajno smanjeni njihovi prihodi, one se nisu mogle odlučiti na smanjenje potrošnje, već su morale uvoditi nove i dodatno unapređivati postojeće usluge koje nude. Pritom, mogućnosti za sticanje dodatnih prihoda su im bile daleko manje nego u slučaju centralnih vlasti, koje su se zaduživale u velikim iznosima kako bi finansirale pakete pomoći privredi i društvu.

Pandemijska kriza je omogućila da se nauče brojne lekcije o unapređenju upravljanja javnim finansijama, privredom i društvom, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Akademska i poslovna javnost širom sveta proučavale su uspešnost nošenja javnog sektora sa posledicama pandemijske krize, na osnovu čega su zabeležene brojne dobre prakse, ali manjkavosti u upravljanju javnim finansijama. Na osnovu sprovedenih istraživanja definisane su brojne preporuke čijim usvajanjem bi se značajno unapredio proces upravljanja javnim finansijama, ojačala njihova stabilnost i finansijska otpornost javnog sektora, prevashodno lokalnih samouprava na eksterne šokove.

Stabilne javne finansije podrazumevaju da se njima upravlja na proaktivan način, stvaranjem uslova za uspešno obavljanje privrednih i društvenih aktivnosti koje su osnova za ubiranje javnih prihoda. Podrška razvoju lokalne privrede i podsticanje lokalnih potrošača da koriste lokalne proizvode vitalan je deo proaktivnog pristupa upravljanja javnim finansijama. Pored toga, neophodna je analiza strukture javnih prihoda shodno njihovoj zavisnosti od privrednih kretanja i rast udela javnih prihoda koji ne pokazuju visok stepen elastičnosti u odnosu na privredna kretanja. Takođe, potrebno je izvršiti i diversifikaciju javnih prihoda uključivanjem pojedinih oblika prihoda koji do sada nisu imali naročit značaj, poput donacija fizičkih i pravnih lica za konkretne namene, kao i efikasnije korišćenje sredstava koje nude međunarodne institucije, poput EU fondova, za šta su neophodne određene veštine i znanja koje predstavnici lokalnih samouprava moraju posedovati. Lokalne samouprave značajno mogu

unaprediti proces upravljanja javnim finansijama inkorporiranjem savremenih alata za ekonomsko planiranje i predviđanje, kao i fiskalnih sistema ranog upozorenja. Digitalizacija javnih usluga više nije samo atraktivna mogućnost, već apsolutna neophodnost. Lokalne samouprave moraju biti predvodnik i oslonac lokalnim zajednicama i podsticati uzajamnu saradnju i jačanje solidarnosti među članovima zajednice, jer snažne lokalne zajednice su neophodan partner lokalnim samoupravama u prevazilaženju problema sa kojima se zajednički suočavaju.

Međutim, bez obzira na posvećenost lokalnih samouprava i ljudski kapital kojim raspolažu, bez značajne podrške centralne vlasti nije moguće efikasno upravljati javnim sektorom i ispunjavati brojne zadatke koje lokalne samouprave imaju. Centralne vlasti imaju mogućnost da strategije upravljanja javnim sektorom i ublažavanja posledica pandemijske i drugih kriza izazvanih vanrednim okolnostima, donose u koordinaciji sa lokalnim samoupravama, što se pokazalo kao jedino racionalno rešenje, ili da, pak, isključe lokalne samouprave iz tog procesa. Bez adekvatne finansijske podrške centralnih vlasti, lokalne samouprave ne mogu prevazići posledice pandemijske krize, unaprediti kvalitet javnih usluga koje nude lokalnom stanovništvu i podržati razvoj lokalne privrede. Čak i u situaciji kada su lokalne samouprave finansijski sposobne da realizuju određene projekte, poput digitalizacije svojih usluga, centralna vlast prethodno mora to potpomoći kreiranjem adekvatne pravne i tehničke infrastrukture.

Navedeni zaključci su u potpunosti primenjivi i u slučaju jedinica lokalne samouprave Novog Pazara, Sjenice i Tutina. S obzirom na nepovoljno privredno stanje u ovim jedinicama lokalne samouprave i njihovu finansijsku impotenciju, nemoguće je bilo sprovesti značajnije mere zaštite privrede i stanovništva od posledica pandemijske krize. Mere socio-ekonomske pomoći i strategije upravljanja pandemijskom krizom usvajane na nivou centralne vlasti, u čemu lokalne samouprave nisu imale ulogu partnera. Ipak, aktuelna kriza je istovremeno i dobra šansa da se analiziraju uzroci nepovoljnog privrednog i fiskalnog položaja Novog Pazara, Sjenice i Tutina. Potrebno je jasno definisati interne uzroke, poput manjkavosti u procesu upravljanja lokalnim javnim sektorom i finansijama, i eksterne uzroke, poput neadekvatne podrške centralnih vlasti i nepovoljnih makroekonomskih kretanja. Na prvom mestu treba sprovesti detaljnu analizu strukture budžetskih rashoda, kako bi se eliminisalo ili bar umanjilo neproduktivno trošenje budžetskih sredstava. Drugo, potrebno je analizirati strukturu budžetskih prihoda, mogućnosti za njeno unapređenje i uvećanje prihoda, ali bez značajnijeg povećanja fiskalnog opterećenja osiromašenog stanovništva i ruinirane privrede.

Upravo podrška lokalnoj privredi, kroz fiskalna rasterećenja i pojednostavljivanje administrativnih procedura može biti značajan podsticaj njenom jačanju, što bi konačno vodilo i povećanju javnih prihoda. Aktuelna kriza je pokazala da, iako oskudevaju u finansijskom kapitalu, Novi Pazar, Sjenica i Tutin raspolažu izuzetnim ljudskim kapitalom. U periodu najtežih kriznih udara, agilni pojedinci i organizacije preuzeli su ulogu predvodnika zajednice, mobilisali je i na osnovu stečenog poverenja prikupili zavidna finansijska i nefinansijska sredstva pomoću kojih je sprečeno potpuno urušavanje uzdrmanog lokalnog zdravstvenog sistema i obezbeđena pomoć najugroženijim kategorijama stanovništva. Potrebno je da lokalna samouprava kreira partnerski odnos sa pojedincima i organizacijama koji su pokazali izuzetne organizatorske sposobnosti i posvećenost zajednici i da zajednički u kontinuitetu rade na unapređenju zajednice. S druge strane, unapređenje procesa upravljanja javnim finansijama, restrukturiranje budžeta, primena naprednih sistema finansijskog planiranja i ranog fiskalnog upozorenja, treba da se sprovodi u saradnji sa ekonomskim stručnjacima iz akademskog i poslovnog sektora. Na kraju, u razvoj digitalnih rešenja pomoću kojih se može sprovesti proces digitalizacije upravljanja javnim sektorom, treba uključiti lokalne IT stručnjake, čime bi se dala

neophodna podrška razvoju lokalnog IT sektora. Saradnja sa istaknutim pojedincima i organizacijama treba da bude institucionalizovana putem osnivanja socio-ekonomskih saveta koji bi bili konsultovani prilikom donošenja ključnih odluka. Iako ti saveti ne bi imali upravljačku, već isključivo savetodavnu ulogu, oni bi bili snažan kontrolni mehanizam i glas savesti, koji bi lokalnim samoupravama pomogao da doslednije sprovedu društvenu ulogu koja im je dodeljena.

LITERATURA

1. Ahrens, T. & Ferry, L. (2020). Financial resilience of English local government in the aftermath of COVID-19. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5), 813-823.
2. Ahrens, T. & Ferry, L. (2021). Debate: What support should local government expect from accounting during a sudden crisis such as Covid-19?. *Public Money & Management*, 41(1), 12-14.
3. Ceylan, R. F., Ozkan, B. & Mulazimogullari, E. (2020). Historical evidence for economic effects of COVID-19. *European Journal of Health Economics*, 21, 817–823.
4. Chan, H. Y., Chen, A., Ma, W., Sze, N. N. & Liu, X. (2021). COVID-19, community response, public policy, and travel patterns: A tale of Hong Kong. *Transport policy*, 106, 173–184.
5. Cheema-Fox, A., LaPerla, B. R., Serafeim, G. & Wang, H. S. (2020). Corporate resilience and response during COVID-19. *Harvard Business School Accounting & Management Unit Working Paper*, 20-108.
6. Dzigbede, K. D., Gehl, S. B. & Willoughby, K. (2020). Disaster resiliency of US local governments: Insights to strengthen local response and recovery from the COVID-19 pandemic. *Public administration review*, 80(4), 634-643.
7. Green, D. & Loualiche, E. (2021). State and local government employment in the COVID-19 crisis. *Journal of Public Economics*, 193, 104321.
8. Hasan, I., Politsidis, P. & Sharma, Z. (2020). Bank lending during the COVID-19 pandemic. MPRA Paper No. 103565. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/103565/>
9. He, P., Niu, H., Sun, Z. & Li, T. (2020). Accounting index of COVID-19 impact on Chinese industries: A case study using big data portrait analysis. *Emerging Markets Finance and Trade*, 56(10), 2332-2349.
10. Institut za razvoj i inovacije. (2020). *Efekti ekonomskih mera za ublažavanje negativnih posledica covid-19 na privredu.* NALED. https://naled.rs/htdocs/Files/06839/Analiza_efekata_ekonomskih_mera_za_ublazavanje_negativnih_posledica_COVID-19_na_privredu.pdf
11. Jiang, J., Hou, J., Wang, C. & Liu, H. (2021). COVID-19 impact on firm investment – Evidence from Chinese publicly listed firms. *Journal of Asian Economics*, 75, 101320.

12. NALAS. (2020). *SEE Local Governments in Post COVID-19 Socio-Economic Recovery*. Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe. http://www.nalas.eu/Publications/Books/Covid-19_Survey
13. Nemeč, J. & Špaček, D. (2020). The Covid-19 pandemic and local government finance: Czechia and Slovakia. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5), 837-846.
14. OECD. (2020). *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis across Levels of Government*. OECD, Paris.
15. Phan, D. H. B. & Narayan, P. K. (2020). Country responses and the reaction of the stock market to COVID-19 – A preliminary exposition. *Emerging Markets Finance and Trade*, 56(10), 2138-2150.
16. Plaček, M., Špaček, D. & Ochrana, F. (2020). Public leadership and strategies of Czech municipalities during the COVID-19 pandemic—municipal activism vs municipal passivism. *International Journal of Public Leadership*, 17(1), 108-117.
17. Propher, G. & Mata, M. (2021). Local government fiscal early warning surveys: Lessons from COVID-19. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 7(1), 29-45.
18. Ramelli, S. & Wagner, A. F. (2020). Feverish stock price reactions to COVID-19. *The Review of Corporate Finance Studies*, 9(3), 622-655.
19. Ranđelović, S. (2021). Determinants of volatility of economic activity in Europe during the COVID-19 pandemic: Stylized facts. *Ekonomika preduzeća*, 69(3-4), 231-241.
20. Republički zavod za statistiku. (2020). *Opštine i regioni u Republici Srbiji, 2020*. Republički zavod za statistiku. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/pdf/G202013047.pdf>
21. Republički zavod za statistiku. (2021). *Opštine i regioni u Republici Srbiji, 2021*. Republički zavod za statistiku. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/pdf/G202113048.pdf>
22. Rizvi, S. K. A., Mirza, N., Naqvi, B. & Rahat, B. (2020). Covid-19 and asset management in EU: A preliminary assessment of performance and investment styles. *Journal of Asset Management*, 21(4), 281-291.
23. UN-Habitat. (2021). *Global Compendium of Practices on Local Economic and Financial Recovery: Building Urban Economic Resilience during and after COVID-19*. UN-Habitat. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/global-compendium-of-practices-covid-19.pdf>
24. Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave. *Službeni glasnik RS*, br. 104/2014. <https://ras.gov.rs/uploads/2019/01/uredba-o-utvrdivanju-jedinstvene-liste-razvijenosti-regiona-i-jedinica-l-2.pdf>

25. Vujović, D. (2021). Policy response to COVID-19 pandemic and related future challenges. *Ekonomika preduzeća*, 69(3-4), 217-229.
26. Wright, C. (2020). Local government fighting Covid-19. *The Round Table*, 109(3), 338-339.

Ova publikacija nastala je u okviru projekta “Evropa sa nama: promocija EU vrednosti u jugozapadnoj Srbiji u kontekstu oporavka od COVID-19” koji je podržan od strane ambasade Nemačke u Srbiji. Projekat ima dva osnovna cilja – da unapredi kapacitete i znanja trenutnih i svih budućih pružalaca usluga i donosioca odluka na lokalnom nivou i da uspostavi mehanizam kontinuiranog učenja i izgradnje kapaciteta osoba koje zagovaraju javne politike u skladu sa EU vrednostima na lokalnom nivou.

